



日本シンクタンク協議会
2016年度冬季セミナー抄録

いま一度、 社会保障の未来を問う



2016年6月、安倍首相は景気のもたつきや世界経済のリスクなどを理由に再度の消費増税先送りを決めた。この結果、「税と社会保障の一体改革」は空文化してしまったが、人口の高齢化が急速に進む中、これで日本の社会保障制度は本当に維持できるのか。国民的合意不足へのシンクタンクとしての自戒も込めて、ここに今一度社会保障の未来を問う。

日本シンクタンク協議会
The Japan Association of Independent Research Institutes

URL <http://jairi00.ec-net.jp/>



ごあいさつ

本セミナーのねらい～危機感の共有を

株式会社富士通総研 経済研究所 エグゼクティブ・フェロー
早川 英男 氏



本日のテーマ「いま一度、社会保障の未来を問う」は、2016年の消費税増税2度目の先送りという衝撃からスタートしています。

2012年に自民党、公明党、民主党による三党合意に基づいて、税と社会保障の一体改革に関する法律が成立しました。日本が世界に例を見ない急速な高齢化を経験しており、このままでは私たちの社会保障が果たして維持できるかと心配している中での合意であり、私たち経済学者・エコノミストはひとまず安堵いたしました。

ところが、消費税増税は2度にわたって先送りとなりました。1度目は、景気弾力条項の適用でやむを得ないとしても、2度目はいわば公約破りに当たります。しかも、与野党がすべて賛成し、参議院選挙の争点にすらなりません。これは大きな衝撃であり、一体改革はこれで終わってしまったと考えられます。多くの経済学者・エコノミストは日本の財政、あるいは、社会保障の将来に強い危機感を抱いています。

もう1つ憂慮されるのは、このような危機感が一般国民に十分に共有されていないことです。こうした認識の差には、経済学者・エコノミストだけでなく、私たちシンクタンクにも責任があるのではないのでしょうか。本日のセミナーでは基調講演やパネルディスカッションを通じて、危機感の共有を図っていければと思っております。





いま一度、社会保障の未来を問う

2017年1月18日(水曜日) 14時20分～16時30分
日経カンファレンスルーム(大手町)

基調講演

財政と社会保障

～私たちはどのような国家像を目指すのか～

P.4

株式会社大和総研 理事長
武藤 敏郎 氏

パネルディスカッション

いま一度、社会保障の未来を問う

P.6

パネリスト

公益社団法人 日本経済研究センター 理事・研究顧問 **小峰 隆夫 氏**
株式会社日本総合研究所 副理事長 **翁 百合 氏**
法政大学 経済学部 教授 **小黒 一正 氏**

モデレーター

株式会社富士通総研 経済研究所 エグゼクティブ・フェロー **早川 英男 氏**

(講演者の所属は、セミナー当時のものです)



基調講演

財政と社会保障

～私たちはどのような国家像を目指すのか～

株式会社大和総研 理事長

武藤 敏郎 氏



財政と社会保障はサステナブルかという問題を考えていくために、本日はいくつかの事実関係をご紹介します。

社会保障関連費の増加

2017年度予算の社会保障関係費は32兆4,735億円で、歳出総額の3分の1を占めます。しかし、2016年度予算の社会保障給付費の総額は、それよりずっと多くて118兆円、1990年バブル崩壊時の2.5倍です。内訳は年金、医療、福祉（介護等）で、金額的に大きいのは年金ですが、去年、年金関連法が改正されて制度の持続可能性が高まったので、現時点での主な問題は医療給付と言えます。

2017年度の一般会計歳出・歳入の総額は1990年度と比べて28兆円増。そのうち社会保障関係費が21兆円で、増加額の大半を占めています。65歳以上人口比率が2.2倍に増える一方で、租税負担率が引き下げられ、社会保障の負担が増加しています。

長期債務残高と財政健全化

長期債務残高はいまやGDPの200%。ギリシャをはるかに超えて世界一借金が多い日本は大丈夫かと心配になりますが、政府は2020年度までにプライマリー・バランスを均衡させると謳っています。中長期試算（2016年7月）によれば、ベースラインケース（経済成長率が実質1%弱、名目1%代半ば）でGDP比▲1.7%（9.2兆円）、経済再生ケース（実質2%以上、名目3%以上）で▲1.0%（5.5兆円）の穴が空くので、それを歳出削減、増税、成長率の上昇を組み合わせる埋めなくてはなりません。

2015年度の間目標は達成されましたが、次の

2018年度に▲1.0%という目安はこのままでは達成されません。しかも、この試算は2019年10月に消費税が10%に上がる想定です。大和総研の予測では、2017年度の成長率はベースラインケースに近く、経済再生ケースの成長率が実現していくという前提はかなり楽観的でしょう。

高齢化の進展が財政に与える影響

2025年になると、前期高齢者（65～74歳）の人数が減り、後期高齢者（75歳以上）が増えます。団塊の世代（昭和22～24年生まれ）が後期高齢者になるからです。この影響を医療費と介護費で見てください。現在、1人当たり医療費は前期高齢者が55万円に対し、後期高齢者は90万円です。しかも、後期高齢者になると国庫負担比率も高くなるため、1人当たりの国庫負担は7.8万円から35.6万円へと5倍になります。また、現在、前期高齢者の1人当たり介護費は5.5万円ですが、後期高齢者は53万円です。後期高齢者の数が増えると、医療費も介護費も大きく増加するのです。そういう構図があるため、家計と企業のいずれにおいても2000年頃から税金より社会保険料の負担が上回っています。賃金が上がっている割に消費が伸びない背景には、社会保険料負担が増えて可処分所得を押し下げている要因もありそうです。

進められている取り組み

こうした状況に対して、政府は様々な改革に着手しています。ただし、社会保障の問題はマクロの話だけでは答えが出ず、ミクロの努力が欠かせません。

たとえば、入院医療費は高知県で1人当たり32万円に対し、静岡県では18万円です。外来医療費は広島県

で29万円、新潟県は23万円と、大きな地域差があります。これは医師の診療行為、病床数、医師数の多寡などが影響しており、政府は2015年から地域差の半減を目指す改革に乗り出しています。

一定金額以上の負担を求めない高額療養費制度を見直すなど、公平な負担にするための様々な改革も行われています。ただし、少額な診療を保険対象外とすること、かかりつけ医以外の受診時の定額負担、薬の出過ぎの是正など、やり残しもあります。

目指すべき国家像

社会保障の在り方を考える際には、どのような国家像を目指すのが重要です。付加価値税（消費税）の税率を見ると、日本はいま8%ですが、OECD諸国の多くは20%前後です。標準税率はフランス20%、ドイツ19%、イタリア22%、スウェーデン25%となっています。

国民負担率（国民所得に対する税と社会保障負担の割合）は、日本では2013年度で41.6%です。フランスは67.6%、イタリアは64.7%、スウェーデンは高負担国のイメージがありますが改革を進めて55.7%となっています。なお、欧州に比べて、米国は32.5%と低いのですが、国民皆保険ではなく医療保険を民間保険に依存していることで、これだけ低く済んでいるという事情があります。

2050年の高齢化率は、日本は40%に近づきます。イタリア、ドイツが30%代前半、20%代中頃が中国、フランス、英国、スウェーデン、米国、ロシアです。社会保障と財政問題を考える際に、2020年や30年を見据えるだけでは、高齢化が進展するので破綻します。長期計画では、2040～50年のことを考えないと、社会保障の仕組みを構築したことにはなりません。

長期シミュレーションからの示唆と提言

大和総研では、長期的な議論をするためにシミュレーションを行いました。所得代替率（65歳以上人口1人当たり社会保障給付の、生産年齢人口1人当たり所得に対する割合）が現状の70%のまま一定、その削減率を1割、3割、5割とする4パターンを試算しました。現在、高齢者は現役の平均所得の7割相当の社会保障給付を受け取っていますが、1割削減すると63%、5割減らすと35%になります。社会保険料率は2016年度の23.4%から、現状を維持すれば2060年度頃に38.2%へと6割上がります。しかし、所得代替率を3割

削減すれば、27.3%とそれほど上がりません。

試算上、社会保障給付費は高齢化で増加しますが、その他の予算はGDP比で横ばい、中央・地方政府の基礎的財政収支は均衡という前提で計算しました。消費税で均衡させるには、所得代替率が一定の場合、税率を22%に引き上げる必要があります。成長率が違って消費税率の差は2%程度です。成長率を高める努力というよりは、7割の所得代替率をコントロールすることがカギになるという結論です。

所得代替率7割を維持した場合の国民負担率は2015年度の41.8%から、2060年度には64.9%にしなければなりません。1割削減で60.9%、3割削減でも52.9%です。5割削減は現在の半分の給付にすることですから、実現は政治的に難しいでしょう。こうした数字を前提として、受け入れられる国民負担率がどのくらいかを考える必要があります。たとえば、2割削減ならば50%台半ばとなり、スウェーデンの国民負担率が55.7%ですから、許容可能な水準かもしれません。ただし、スウェーデンの高齢化率は2060年で20%代半ば程度です。それでも負担率が高いのは、家族手当など高齢化と関係ない社会保障が充実しているからです。日本の場合は、ほとんどが高齢者対応に使われることに留意しなくてはなりません。

公的部門だけで社会保障給付をすべて満足いくように提供しようとする負担率が高くなりますから、介護などの産業化を検討すべきでしょう。もう1つは、医薬品の負担額の見直しです。うがい薬、湿布薬など薬局で買えるものは保険対象外とすべきでしょう。フランスでは胃薬やビタミン剤は自己負担率が高く、ドイツでもジェネリック薬の値段を超える分は自己負担を求めるよう制度化しています。

最後に申し上げたいのは、日本の場合、低福祉・低負担や高福祉・高負担という選択肢はなく、中福祉・高負担しかありえないことです。それに異論があるなら、公的保険を小さくして自己負担を増やしていくか、産業化するといった全く違う発想が必要になるでしょう。

武藤 敏郎 氏 株式会社大和総研 理事長

1943年生まれ。埼玉県出身。東京大学法学部卒業後、1966年に大蔵省（現財務省）に入省。1999年に主計局長、2000年に大蔵事務次官に就任。2003年より日本銀行副総裁に就任。2008年3月退任後、同年6月に東京大学先端科学センター客員教授に就任。同年7月より株式会社大和総研理事長に就任。2014年1月より東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会事務総長に就任。



パネルディスカッション

いま一度、社会保障の未来を問う

パネリスト

公益社団法人 日本経済研究センター 理事・研究顧問 **小峰 隆夫氏**
株式会社日本総合研究所 副理事長 **翁 百合氏**
法政大学 経済学部 教授 **小黒 一正氏**

モデレーター

株式会社富士通総研 経済研究所 エグゼクティブ・フェロー **早川 英男氏**

早川：パネルディスカッションは3つのパートに分けて、各パート1人にリード・プレゼンテーションをしていただき、それにコメントや質問をする形で進めたいと思います。最初に日本の財政の全体像、次に、社会保障改革を進める際に中心となる医療・介護分野について、最後に改革を実際に進めるための政治的な仕組みについて議論していきたいと思います。

日本財政の全体像

小黒：私からは「財政の限界とシンクタンクの責務」というタイトルでお話します。これは危機感が高まる今こそ、政府だけでなく、シンクタンク側からも確度の高い情報を出すことが求められていると思うからです。

基調講演で武藤理事長も指摘されたように、ファクトを出すことは重要です。たとえば、政府は過去に推計していた世代会計を今は発表していません。そこで内閣府と同じ手法で計算したところ、2017年4月の消費税増税を先送りしたことにより、20歳未満を含む将来世代は約45万円の負担増、60歳以上は8万円負担減となりました。これはあくまでも私が推計したのですが、このように新しい現状に見合った形で実際のインパクトを示すことも、シンクタンクの重要な役割です。

財政の限界について、最終的な政府債務残高のGDP比がどのような形になるかの情報も求められます。昨今、プライマリー・バランスに注意が向きがちですが、経済学的に考えると、利払い費を含めた財政赤字も非

常に重要です。現実に近いベースラインは、2024年度の時点で約4.5%の赤字となっています。ドーマーの命題と呼ばれる経済理論では、財政赤字のGDP比を q 、名目GDP成長率を n とした場合に、最終的に債務残高GDP比がどのあたりに収束するのかが簡単に計算できます。4.5%の赤字で、仮に名目成長率が1%とすると、GDPでは450%の債務残高に行き着きます。成長率が1.5%であれば300%。したがって、名目成長率をきちんと予測することも非常に重要です。

景気の悪い時点で増税すると、経済にショックが走るため、景気循環も考えなくてはなりません。内閣府のデータでは、第15循環の「谷」(底)は2012年11月。拡張期を見ると平均すると36カ月(3年)ですから、2012年11月が底だとすれば、近い将来に景気が息切れしてもおかしくありません。そうすると、2019年10月に本当に増税できるのか。実際に消費税を引き上げる場合には、予算編成の関係で18年12月までには判断しなければなりません。19年夏には参議院選挙があります。そうした政治の状況も見ながら、我々のほうから、政権や与党が改革しやすくなるようなタマを出していく必要性もあるのではないのでしょうか。

社会保障について1つだけ挙げるとすれば、直近は2016年予算ベースで118兆円の社会保障給付で、過去10年間で年2.6兆円のペースで増えています。消費税1%分のスピードで伸びているので、この膨張をどう抑制していくのか。消費税、もしくは所得税、法人税、その他の資産課税をどうするのか。社会保障のスリム



化の中身をどうするのか。どのくらい消費税換算の税率を上げれば、財政が安定化し、社会保障財源を賅えるのか。非常に高い税率になる場合、残りの部分は社会保障をカットすることになるので、どのように改革を進めるのか。民間シンクタンクも含めて、そういう議論を深めなくてはなりません。

最後に、増税を先送りすると、その間、債務がどんどん膨らみます。消費税率8%を続けて、どこかの時点で消費税100%に引き上げない限りは債務残高GDP比の発散をとめられなくなる時期について、消費税5%で2028年、10%では2032年という推計があります。これはあくまでも1例ですが、こうした財政の限界についても様々な角度からシンクタンクの方々に知恵を絞っていただき、政府が社会保障改革に取り組む状況を醸成していく必要があると思います。

小峰： 小黒さんも触れていたように、今のところ2020年プライマリー・バランスを黒字にできるかの議論が進行していますが、本当の問題は2020年以降です。特に2025年前後に団塊の世代が後期高齢者になると、社会保障負担が一段と大きくなり、財政問題がさらに深刻になります。その辺まで見据えた政府の展望がない点に、私は危機感を覚えています。その際の経済前提についても、政府の用いている名目成長率は3.7~3.8%。四捨五入すると4%に近いので、かなり楽観的と言わざるをえません。政策的な努力によって本当に財政再建ができるのかについては相当大的な疑問符がつきます。特に現在、財政赤字はヘリコプターマネーで解決するといった議論も出ているので、さらに懸念されます。このような点について、小黒先生のお考えを伺いたいと思います。

翁： 私も同様の危機感を共有しています。まず、政府の中長期試算の仮定は成長戦略が成功するという前提に基づいています。他のOECD諸国が1980年代、90年代に財政再建を行った際には、保守的な仮定を置き、それで市場の信認につなげていくやり方をとっていました。

2点目として、財政再建に成功した国と言われるカナダやスウェーデンでは、NAFTAやEUによって国外のマーケットが広がったため、歳出削減の影響がそれほど大きくなりませんでした。日本では、高齢化に加えて世界経済のフォローの風がないため、成長率を上

げることは非常に難しいのです。ただし、生産性については改善の余地があると思います。

3点目として、財政再建のシナリオを着実に実行するための仕組みが整備されていません。海外では、予算の決め方自体を変えたり、スウェーデンでは年金改革や医療提供体制の変更などの社会保障改革も同じ時期に一緒に進めました。それらも一緒に整合的に進めていく必要がありますが、そこまでの大きな絵が描けていないのが懸念される点です。

小黒： 財政の見通しの部分が甘いのではないかといいお二方のご指摘は全くその通りだと思います。加えて言うと、中長期試算では増税が前提となっており、増税されなかった場合の姿について情報がないのは大きな問題です。経済再生ベースよりもベースライン・ケースのほうが現実に即していること、2024年までと期間が非常に短いことも問題です。肝心の団塊の世代が全員75歳以上になる2025年度以降の数字が出されないところは改善していく必要があります、そこはまさに民間のシンクタンクの役割だと思います。

今のように政府がやや甘い推計を出すことに対して、独立の財政機関を設置したらどうかという議論がありますが、その前の段階として、各国の財政機関が公表したものを他国の学者や組織等がピアレビューするというアイデアがあります。民間シンクタンクが中長期で日本の財政について推定し公表する。それをさらにアメリカやEUの方がチェックする。日本も、アメリカやEUで公表されたものをチェックする。可能であれば、格付け機関も入り、そのようなチェックがないと格付けしないとすれば、政府の意識も変わるのではないのでしょうか。このように前提を詰めて財政の収支を出すことが、最初の重要なポイントだと思います。

医療・介護分野の課題と提言

翁： 社会保障として現在は年金が大きいものの、これからのテーマは医療と介護であり、2025年度以降、一般的な政策経費のほとんどを社会保障経費で使わざるを得ない時代になることが懸念されています。

医療保険には、組合健保、協会けんぽ、共済組合、国保がありますが、組合健保では、加入者への給付は半分ほどで、後期高齢者の支援金にかなりの部分が使われ、受益と負担の関係が不明確になっています。後期高

▶ パネリスト

小峰 隆夫 氏

公益社団法人 日本経済研究センター
理事・研究顧問

1969年(昭和44年) 東大経卒、経済企画庁(現内閣府)へ。経済研究所長、物価局長、調査局長、国土交通省国土計画局長などを経て、2003年から法政大学教授。2010年から日本経済研究センター研究顧問、2012年から同・理事。著書に『最新日本経済入門(第5版)』(共著、日本評論社、2016年)、『日本経済に明日はあるのか』(日本評論社、2015年)、『日本経済論の罪と罰』(日本経済新聞出版社、2013年)、『人口負荷社会』(日本経済新聞出版社、2010年)など多数。



翁 百合 氏

株式会社日本総合研究所 副理事長

1982年慶應義塾大学経済学部卒。1984年慶應義塾大学大学院経営管理研究科修士課程修了後、日本銀行勤務。京都大学博士(経済学)。1992年日本総合研究所副主任研究員などを経て、2006年同理事、2014年同副理事長(現在に至る)。この間、日本学術会議会員(2005～2014年)、慶應義塾大学特別招聘教授(2014年～)、内閣府規制改革会議委員健康医療ワーキンググループ座長(2013～2016年)、内閣官房未来投資会議・構造改革徹底推進会合「医療・介護—生活者の暮らしを豊かに」会長(2016年～)などを兼務。著書に『金融危機とブルーデンス政策』(日本経済新聞出版社、2010年)など。



小黒 一正 氏

法政大学 経済学部 教授

1974年生まれ。京都大学理学部卒業、一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了(経済学博士)。1997年大蔵省(現財務省)入省後、大臣官房文書課法令審査官補、関税局監視課総括補佐、財務省財務総合政策研究所主任研究官、一橋大学経済研究所准教授などを経て、2015年4月から現職。財務省財務総合政策研究所上席客員研究員、経済産業研究所コンサルティングフェロー、厚生労働省「保健医療2035推進」参与。鹿島平和研究所理事、キヤノングローバル戦略経営研究所主任研究員。専門は公共経済学。著書に『預金封鎖に備えよ』(朝日新聞出版、2016年)、『財政危機の深層—増税・年金・赤字国債を問う』(NHK出版新書、2014年)などがある。



▶ モデレーター

早川 英男 氏

株式会社富士通総研 経済研究所
エグゼクティブ・フェロー

東京大学経済学部卒業、プリンストン大学経済学大学院でM.A.取得。1977年日本銀行入行。調査統計局経済調査課長、調査統計局長、名古屋支店長などを経て、2009年3月より2013年3月まで日本銀行理事。日本銀行在職中は、調査統計局長(2001年～2007年)を含め20年以上をリサーチ部門で過ごし、マクロ経済情勢の判断などに携わった。2013年4月より現職。最近では富士通総研のホームページ上のコラムなどで日本経済、金融政策等に関する見解を積極的に発信している。著書に『金融政策の「誤解」』(慶應義塾大学出版会、2016年)。



齢者の払う保険料はわずかで、公費と後期高齢者交付金からの支援金で支えられているからです。このため、団塊の世代が後期高齢者になる2025年以降、医療保険の面でも財政面でも非常に大きな懸念があります。

医療費の内訳を見ると、医科診療医療費に3分の1が使われており、高齢化に伴う慢性疾患にどう備えるかが課題です。国民医療費の増加と薬剤比率を見ると、入院医療費、約15兆円、次いで外来医療費も高く、薬剤費は10兆円です。医療費が上昇する要因は、主に高齢化と、高額な薬や医療が含まれてくることが挙げられます。

入院医療費について、2015年から地域医療構想が始まりました。OECD諸国に比べても日本は病床数が非常に多いので、都道府県に任せる形で病床数を減らすという方向感が示されましたが、都道府県がどのくらいマネージできるかは今後の課題です。

介護に関しては、2025年度段階で介護人材が37.7万人不足すると予想されています。しかし、介護人材不足が喫緊の課題となるのは、実はこれ以降です。社会保障に関するアンケート結果を見ると、現状は維持できない、不安を感じるという見方が増えています。

それでは、どういう方向性があるか。特にやっといべきことは3点あります。

1つは健康長寿を目指すこと。医療を健康管理、病気予防に重点を置いて、データヘルスや保険者機能を発揮させる。介護についても、今は介護度が重くなるほど給付されるイメージですが、そうではなく、もっと自立支援に軸足を移した報酬体系にして、健康長寿でみんなが働いて元気でいられる世界をつくっていく。そこで決定的に重要なのがITやデータの活用です。個人の経年的データや価値あるビッグデータを活用して、効果的な予防治療を可能とするデータ利活用基盤を構築し活用する。特に保険者がデータ分析を通じて、健康予防、重症化予防など保険者機能を発揮するためのインセンティブ設計を強めることが重要です。ITを活用しながら、かかりつけ医がまず診て、大病院につなぐ医療提供体制や、地域医療ネットワークをつくっていく必要があります。介護では特にデータの標準化や構造化がされていないので、データベースづくりから始めて、地域差を確認し、自立支援の取り組みを促さなくてはなりません。

その1つの事例が、広島県大崎上島町のポピュレーション・ヘルス・マネジメントです。人口800人の小

さな島ですが、後期高齢者、国保、介護のレセプトデータを分析し、在宅医療や看取りが必要、医療的な見守りが必要、家庭での管理が必要というように対象者を分類し、それぞれに合わせたアプローチをとることで、医療費の削減、健康増進、介護予防につながっています。ミクロが大事という話がありましたが、自治体や保険者がこのような形で努力をするためにもデータ活用が大切です。

2点目は、高額な薬価や診療報酬に医療経済評価という考え方を活用して、よりエビデンスベースの価格設定にしていく必要があります。今の薬価算定は類似薬との比較や原価の積み上げによるもので、治療効果や革新性は補正的要素にすぎません。今後は、治療効果を客観的に把握する必要があります。たとえば、質調整生存年という効用値を使うなど、客観性を持たせる努力がますます必要になると思います。

3点目は、医療保険の適用範囲について国民的議論を行っていくことです。セルフメディケーションや、医療用医薬品を薬局でも売れるようにするスイッチOTC化も医療費にはプラスとなります。それと同様に、保険対象となった医薬品で保険を卒業させる検討をすることも大切です。健保連のレセプトデータ分析では、湿布薬剤費の高低は、患者よりも医療機関に起因していることがわかったそうです。それを是正するのも保険者の大事な役割です。民間のヘルスケア的な産業の発展も含めて、こうした問題はトータルで考えていく必要があります。

小黒：医療や介護における効率性にはマクロとミクロの2つの概念があります。マクロの効率性は財政の持続可能性などを指します。たとえば公的な役割として、家計を破綻させないようにする財政的なリスク保護などが重要ですが、今後はかなり踏み込んだ形で負担額を引き上げていくなど、政府がコントロールするパラメータの公的範囲を見直さなくてはなりません。その際には医療情報だけでなく、所得分布と突合することになりますが、マイナンバーとの関係性をどのようにお考えでしょうか。

ミクロ的効率性については、インセンティブ構造を考えた時に、誰がそのデータ分析をするのか。現在、厚生労働省は医療情報サイト「PeOPLE（ピープル）」を立ち上げ、そこに民間も接続する形でデータ利活用プラットフォームをつくと述べています。それを公的

セクターで行う場合、一番重要なのは中医協ですが、集まってくるデータを分析する体制になっていません。あるいは民間セクターで、たとえば保険者が民間の専門家を雇って分析してもらう。その場合、極論ですが、保険者が診療報酬の一部を決められるようなインセンティブをつけて、分析を促す方法もあるでしょう。ミクロ的効率性を高めるために、どのようなガバナンス構造をつくれば、公的セクターか民間セクターが分析するとお考えでしょうか。

小峰：社会保障は原因が非常に簡単で、人口減少で働く人が減って、高齢者が増えていく中で、今の賦課方式では行き詰まります。そうすると給付を削るか、負担を増やすかしかないのですが、そのどちらも難しいというのが社会保障問題の根本にあります。負担に関して、税でとるか、国債で将来世代に負担を回すか、保険料で現役世代が払うかの3つしかありません。現状は負担が勤労者負担に偏っており、いわば隠れた増税と考えられますが、給料天引きで税金と一緒に払っているのが、どれだけ保険料が上がっているかを意識している人が少ないことが非常に大きな問題です。それから、介護人材の不足など社会保障のサステナビリティ問題は報告もされており、明瞭なのに、なかなか対応策がとられません。これはどうしてなのか。既得権益の問題、事業者側の利害調整の問題など現実的な障害があるはずですが、その辺のお考えを教えてくださいませんか。

翁：マイナンバーについては、所得捕捉をはじめとして、様々な活用の仕方があります。財政的な観点で社会保障との一体改革を考えると、給付付き税額控除を行う上でも、こうしたものをインフラとして使っていくことが重要です。医療面では、2018年に導入予定の医療IDをうまく活用し、診療データ等を活用しながら、どのように医療の質を上げ、サステナビリティを持たせるかを議論していく必要があります。

保険者への働きかけとして、健康増進のために保険者がデータを活用して分析することへのインセンティブ付けを、政府がもっと力を入れる必要があります。アメリカでは、ブルーボタンというものがあり、国民がスマホでワンクリックで自分の医療情報を見ることができるようになり、健康意識が高まったそうです。このようにいろいろなやり方があるはずです。



小峰先生のご質問は非常に難しいのですが、介護の分野はかなり民間参入が進み、半数は民間が行っています。一方、特養の部分はまったく民間参入ができていない。背景には既得権益への配慮もあると思います。混合介護ができないこと、もっと外国人に手伝ってもらうことについても、議論できていません。介護分野の人手不足は深刻であり、この問題を正面から議論していくことが課題だと思います。

改革を進めるための仕組み作り

小峰：いくら良い解決策を考えても実行されなければ意味がありません。社会保障や財政の問題は中身の議論だけでなく、社会的な意思決定をして実行する政策決定プロセスもかなり重要です。そこで3つのポイントを挙げます。

1つ目は、シルバー民主主義です。人口構成で高齢者の割合が高まると、有権者の中で高齢者の割合も高まります。すると、政治に高齢者寄りのバイアスが生じ、問題解決から遠ざかってしまうのです。私の考えでは、日本は世界一の人口オナズ国家です。つまり、働く人が少なく、高齢者の割合が多くなる状況が世界で最も進む国ですから、シルバー民主主義についても世界に先駆けていろいろな工夫をする最先端の国であるべきだと思います。

たとえば、地域別の選挙区ではなく、年齢別の選挙区にし、平均余命などでウエイトをつけて、これから長く生きる若い人により大きな決定権を与えるという考え方があります。また、全国民1人1票にするドメイン投票。この制度は、子どもや赤ちゃんにも1票があり、親が代わりに投票することで、将来世代が投票できず、現役世代が将来世代にいくらでもつけ回しできてしまう現状の民主主義の欠陥を補おうというものです。それから、オンブズマン制度を入れて、将来世代のことを考える代表者をつくり、情報公開のために世代会計などの公表を義務づけ、ルールで縛っていくという考え方もあります。

2つ目は、ポピュリズム的政治です。日本の政治は民意を汲みすぎて、痛みを伴う改革ができないという問題があります。私の判断では、経済政策論議がいろいろな意味で劣化しています。軽減税率や内部留保課税など、経済の専門家が明確に反対している政策が実現したり、何回も浮上するのがその表れです。プレミア

ム付き商品券、プレミアムフライデーなどの奇策が提案されていますし、政府や日銀からも詰めの甘いペーパーが出ている印象があります。民意迎合的な議論が強く、前回の参議院選挙でも消費税の延期にほぼ全政党が賛成し、社会保障を充実すると言っているのです。

有名なホテルの理論によると、砂浜に2軒のアイスクリーム屋があり、どこに立地するかを考えると、真ん中に2軒固まります。2大政党も同様で、だんだん政策が似てくるはずですが、本当に政権交代を目指す、現実的な政策にならざるを得ないからです。しかし、当分は政権交代が難しいと考えれば、思い切って離れた場所に店を建てられる。つまり、与党に何でも反対するという状況に、今は近いように感じます。

これに対して制度的なものとして、独立財政機関の提案があります。政府内に置く、政府の局とする、国会の中につくる、公正取引委員会のように独立性の高い機関とするなどのアイデアがあります。期待される機能は、楽観的予測ではなく、リーズナブルな前提で予測することや、様々な政策提案が財政に及ぼす影響を客観的に分析して公表することです。欧米では実際にそうした機関が設けられています。IMFも、独立財政機関をつくることには意義があるので、他国のベストプラクティスを参考に、日本でもつくったらどうかと提案しています。

政策プロセスに参加する人に何を期待するか。国民に対して、近視眼的な民意を変えさせるのは難しい問題です。公德心の教育や、経済学の市場の働きを教えるべきだという議論があります。政治家には、民意に迎合するのではなく、長期的に見るとどうなるかを説明して民意を変えていく努力が求められます。

3つ目は、政策決定の中で、経済学などの知見を活か





した決定をする土壌をつくるために、エビデンスに基づいた政策決定を行うことです。政府内には、エビデンスに基づく政策論議を定着させようという動きがあります。イギリスのエビデンスの質に関するレポートによると、薬効を比較するときを使うRCT（ランダム化比較試験）で政策的効果をテストすることが、最も信頼度が高いそうです。一方、政策について専門家や実務家に意見を聞くことはたいしてエビデンスとならないという評価になっています。しかし、日本ではその専門家の意見さえ聞いていないので、せめてそこくらいはやってほしいと思います。

海外では、ビッグデータや行動経済学の知見を活かす考え方もあります。財政に対するサステナビリティがない状況にある日本でこそ、こういうことを世界最先端で進めるべきだと思います。

翁：非常に共感する点の多いプレゼンテーションでした。政治家が民意の迎合ではなく、民意への説得ができるかはとても難しい課題です。ただ、スウェーデンはそれができたわけですから。そうした状況にしていくために何が必要だとお考えでしょうか。

小黒：私は最後の独立財政機関が非常に重要だと思っています。議会の下（例：米国のCBO）、政府の内部、公取のような形のほかに、フランスでは会計検査院の一部としてつくっています。日本の場合、会計検査院は憲法上の機関なのでうまく機能するかもしれません。具体的に日本でつくるとしたら、どのようなタイプがいいとお考えでしょうか。

小峰：政治家の問題は難しいかもしれません。たとえば、私は国会で意見を求められ、こんな話をしたことがあります。間接民主主義の本当の議論は、民意をそのまま政治に反映するのではなく、いったん政治家が受け止め、しっかり考えて行うべきだ。決して、民意に迎合することではないと。すると、議員の方から拍手が起きたのです。このように1人1人の政治家は十分にわかっている、いざ選挙となり、党として政策を意思決定すると、民意にすり寄ってしまう。日本には超党派で何かを行う伝統がないことも1つの原因かと思っています。

独立財政機関の具体的な姿について、日本では政府の中につくると埋没しそうな気がします。国会につくることにも懸念が拭えません。やはり公取的な独立性の強い組織にして、かなり力を持った専門家を置き、事務局をつくって、そうした機能を果たすのが一番望ましいと思います。ただし、政治家はそういう政策を推進しようとしないので、現実的には実現させるのは難しい気がします。

早川：ありがとうございました。かなり深い内容の議論ができたと思います。物事を進めていくことは非常に難しいのですが、それと同時に、どういう問題や困難があるかということすら十分に理解されていないのは大きな問題です。経済学者・エコノミスト、我々シンクタンクが常に情報を発信し、多くの国民に理解してもらうことが重要な責務だと思います。

日本シンクタンク協議会について

設立主旨

本会は、情報化社会の進展に対し、会員各機関の間の交流や共同研究ないし相互協力を推進することによって、シンクタンク事業の発展に寄与することを目的としています。

活動内容

本会はシンクタンクの健全な進歩発展のための対外活動、情報の交換および会員相互の親睦、内外シンクタンク関係者の人的交流、その他、本会の目的を達成するために必要な事業を行っています。

<http://jairi00.ec-net.jp/>



本誌に掲載する「内容」および「情報」は過去と現在の事実だけでなく、将来に関する記述が含まれています。これらは、セミナーを開催した時点の情報に基づいたものであり、不確実性が含まれています。したがって、将来の業務活動の結果や将来に惹起する事象が本誌に記載した内容とは異なったものとなる恐れがありますが、当協議会は、このような事態への責任を負いません。読者の皆様には、以上をご承知いただくようお願い申し上げます。

本誌の一部または全部を許可なく複写、複製、転載することを禁じます。

文中に記載された会社名、各製品名などの固有名詞は、各社の商号、登録商標または商標です。